

ISSN 1994-7836 (print)
ISSN 2519-2477 (online)

УДК 352.075

Article info
Received 30.01.2017 p.

О. М. Замрій

Львівський інститут економіки і туризму, м. Львів, Україна

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В РОБОТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Розглянуто теоретичні та прикладні засади публічного адміністрування в діяльності органів місцевої влади. Визначено роль та значення місцевої влади у публічному управлінні, розкрито зміст основних принципів публічного адміністрування, досліджено особливості реалізації демократичних принципів у європейських країнах та визначено потребу їх практичного застосування в роботі вітчизняних органів місцевої влади як перспективного напрямку в процесі побудови демократичної держави. Впровадження цих принципів забезпечить якість і результативність управління та відповідність діяльності органів місцевої влади вимогам та очікуванням громадян.

Ключові слова: публічне адміністрування; публічна влада; органи місцевого самоврядування; принципи управління.

Вступ. Сьогодні українське суспільство перебуває у стадії трансформаційних змін, зумовлених потребою побудови та розвитку демократичного суспільства. Серед найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток публічного адміністрування. Як елемент громадянського суспільства, публічне адміністрування відкриває простір для прояву громадянської позиції людей та їх залучення до управління.

Аналіз діяльності органів місцевої влади за роки незалежності свідчить про нагальну потребу застосування нових підходів до формування такої системи публічного управління, завдяки якій суспільні проблеми вирішуватимуться з максимальним наближенням до європейських засад державного управління (Neorhita, 2003).

Зміни в системі державного управління повинні забезпечити стабільність, відкритість та прозорість у діяльності місцевого самоврядування та забезпечити їм авторитет і довіру суспільства.

Мета дослідження – підходи до застосування принципів публічного адміністрування, обґрунтування доцільності їх реалізації в діяльності органів місцевої влади у процесі розбудови демократичного суспільства.

Матеріали та методи дослідження – використано методи аналізу, порівняння.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні питання публічного управління досліджено у численних наукових працях провідних зарубіжних та вітчизняних науковців. Дослідження діяльності органів місцевої влади здійснили І. М. Грищенко (Hryshchenko, 2011), А. А. Коваленко (Kovalenko, 2002), В. І. Фадєєв (Fadeiev et al., 2000) та ін. Однак недостатньо висвітлено проблему ефективного функціонування органів місцевої влади як необхідного перспективного напрямку в умовах побудови демократичного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових

осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini, 2006).

Основні положення організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні закріплено в Конституції України (ст. 140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ратифіковано у 1997 р.), а також у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 1997 р., "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 2001 р.

Самостійність органів місцевого самоврядування в європейських державах має специфічний характер, оскільки органи місцевої влади не мають законодавчих повноважень, бо вони діють тільки на основі та в рамках законодавчих актів, виданих центральними законодавчими органами всієї країни чи суб'єкта федерації, якщо це федеративна держава.

Ефективність органів місцевої влади будь-якої країни визначається спроможністю його головних суб'єктів самостійно виконувати функції місцевого самоврядування.

Досліджуючи діяльність органів місцевої влади в Україні, можна зазначити, що вона є багатовекторна, оскільки охоплює безліч функцій, завдань, повноважень, що поширюються на всі основні сфери суспільного життя на місцевому рівні – політичну, економічну, соціальну, культурну.

Ключовою ланкою в організації роботи органів місцевого управління є принципи публічного адміністрування. Принципи публічного адміністрування – це вихідні начала, що покладено в основу організації і функціонування місцевої влади та визначають її властивості, риси та ознаки на сучасному етапі.

Принципи за ступенем узагальнення розподіляють на дві групи: загальні принципи організації та здійснення публічної влади та специфічні.

До першої групи принципів, що визначають загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади та місцевого самоврядування – увійшли принципи, що отримали закріплення у І розділі Конституції України як засади конституційно-

Цитування за ДСТУ: Замрій О. М. Застосування принципів публічного адміністрування в роботі органів місцевої влади / О. М. Замрій // Науковий вісник НЛТУ України. Серія економічна. – 2017. – Вип. 27(2). – С. 58–61.

Citation APA: Zamrii, O. M. (2017). APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ACTIVITY OF THE LOCAL AUTHORITIES. *Scientific Bulletin of UNFU. Economic Series*, 27(2), 58–61. Retrieved from: <http://nv.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/234>

го ладу. Це принципи демократизму; гуманізму; верховенства права.

До другої групи принципів (специфічні принципи) відносять принципи, які характеризують функціонування та організацію місцевого самоврядування як самостійної форми влади. Ці принципи введено в українське законодавство у зв'язку з ратифікацією Верховною Радою України Європейської Хартії місцевого самоврядування (6 липня 1996 р.). До них відносять принципи гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; народовладдя; законності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування (Вікіпедія).

Реалізація цих принципів сприяє вирішенню суспільних проблем з максимальним наближенням до інтересів місцевої громади та залучення громадян до їх обговорення.

З метою врахування історичних, економічних, культурних та ментальних особливостей саме тих територій, де вони будуть запроваджуватись рішеннями відповідних місцевих рад, І. М. Грищенко пропонує виділити підгрупу особливих принципів (див. рисунок).

Погоджуємось із позицією автора, оскільки застосування особливих принципів дає змогу реалізувати інтереси територіальних громад за допомогою і сприяння органів місцевого самоврядування.

Для досягнення європейських стандартів демократичного управління, у роботі органів місцевої влади повинні насамперед реалізовуватись принципи відкритості та прозорості. Дотримання цих принципів максимально забезпечить реалізацію двох важливих функцій: захисту інтересів суспільства і посилення боротьби з корупцією.

На сучасному рівні розвитку публічного адміністрування, відкритість і прозорість є необхідною умовою в роботі службовців на всіх рівнях управління, дає змогу кожному члену суспільства бути поінформованим про механізми прийняття управлінських рішень, забезпечує контроль за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом.

Європейський досвід засвідчує широке застосування принципів публічного адміністрування в діяльності органів влади, однак в Україні цей процес перебуває на стадії впровадження. Розглянемо рейтинг публічності органів місцевої влади в Україні (табл.). Публічність у розрізі суб'єктів управління є такою: публічність міського голови – 48 %, виконавчих органів – 66 %, депутатів – 45 %. Перші місця в рейтингу 2015 р. посіли Івано-Франківська (71 %), Вінницька (70 %) та Київська (69 %) міські ради. У рейтингу публічності у 2015 р. Львів посів одинадцяте місце, як і у 2014 р. (За даними електронного ресурсу www.zaxid.net).

Реалізуючи принципи відкритості та публічності, Львівською міською радою застосовано зарубіжний досвід провідних європейських країн стосовно створення системи інформування.

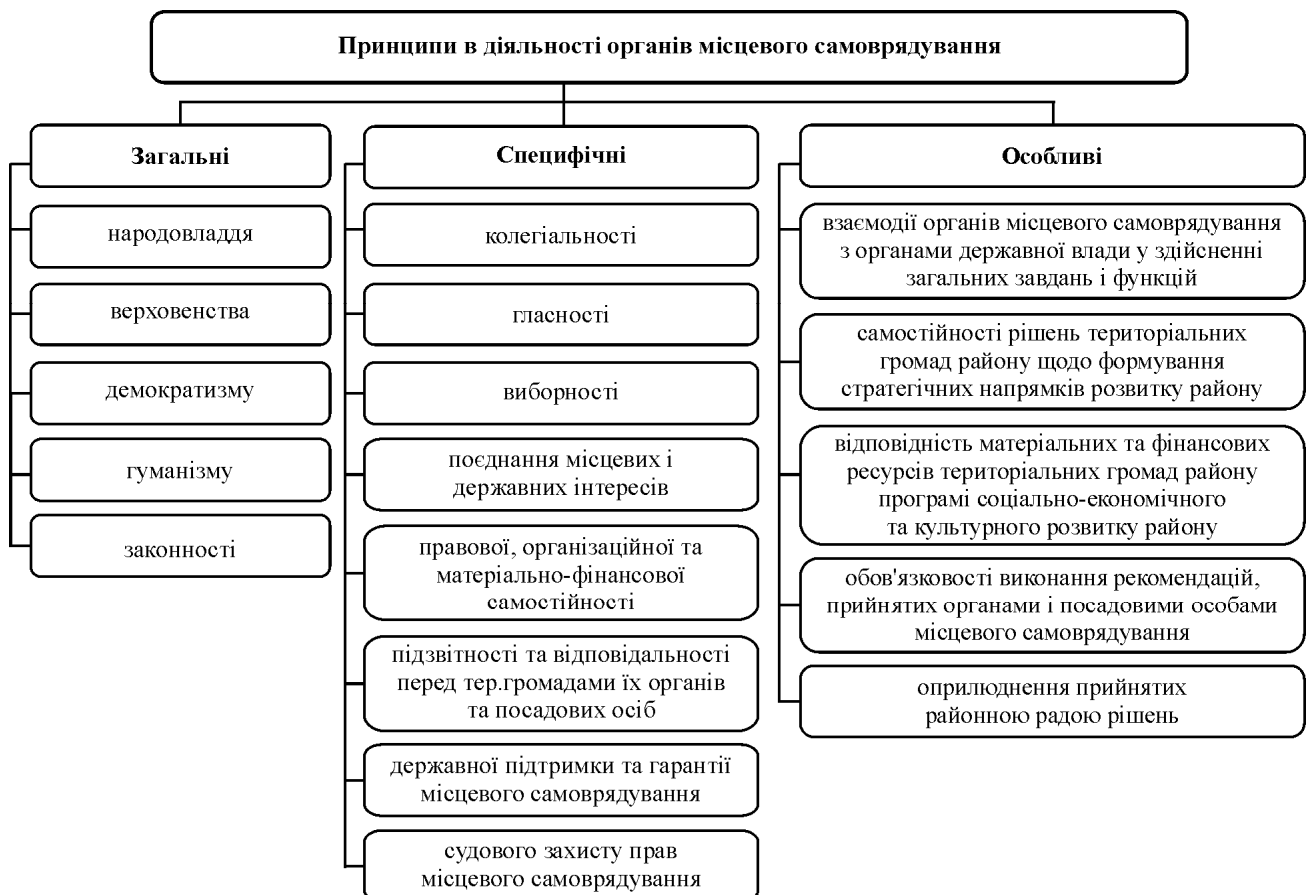


Рис. Принципи діяльності органів місцевого самоврядування (Hryshchenko, 2011)

Функціонує on-line сервіс "Карта питань порядку денного ЛМР", де заносять адреси майнових та земельних питань, які виносять на розгляд ради.

Заслужовую на увагу той факт, що Львівська міська рада у 2015 р. запровадила електронну карту, яка містить інформацію про розроблені детальні плани територій, а також про громадські слухання, які було проведено у Львові щодо містобудівних питань. На сайті (розділ "Звіти") розміщено основні показники розвитку окремих галузей, які підпадають під сферу діяльності міської ради. Серед позитивної практики в роботі Львівської міської ради можна відзначити створення окремого сайту "Управління комунальною власністю",

де розміщують інформацію про конкурси та аукціони, а також публікацію протоколів депутатських комісій.

Оприлюднено інформацію про дохідну та видаткову частини міського бюджету. Більшої уваги вимагає прозорість контролю за виконанням програм соціально-економічного та культурного розвитку. Потребує впровадження окремих проміжних та заключних звітів про хід виконання цільових програм.

Пропри запровадження у Львові нових сервісів, таких як "Особистий кабінет мешканця", "Новий сайт депутатів", "Візуалізація бюджетних надходжень та видатків", досі не вирішеними залишаються питання звітності органів, посадових осіб та депутатів перед територіальною громадою Львова.

Табл. Рейтинг публічності органів місцевої влади в Україні*

| Індекс публічності, % | Публічність міського голови, % | Публічність виконавчих органів, % | Публічність депутатів ради, % |
|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| 71 – Івано-Франківськ | 78 – Луцьк | 79 – Івано-Франківськ | 60 – Вінниця |
| 70 – Вінниця | 77 – Івано-Франківськ | 76 – Київ | 58 – Івано-Франківськ |
| 69 – Київ | 77 – Київ | 76 – Вінниця | 57 – Суми |
| 67 – Луцьк | 75 – Вінниця | 70 – Луцьк | 56 – Луцьк |
| 63 – Суми | 65 – Чернівці | 70 – Суми | 55 – Київ |
| 60 – Чернівці | 65 – Кропивницький | 69 – Одеса | 55 – Херсон |
| 57 – Миколаїв | 63 – Херсон | 68 – Житомир | 53 – Миколаїв |
| 57 – Одеса | 62 – Суми | 66 – Львів | 53 – Чернівці |
| 56 – Кропивницький | 58 – Миколаїв | 63 – Чернівці | 47 – Тернопіль |
| 55 – Херсон | 56 – Житомир | 63 – Рівне | 46 – Черкаси |
| 53 – Львів | 56 – Одеса | 63 – Кропивницький | 45 – Одеса |
| 53 – Житомир | 54 – Тернопіль | 61 – Чернігів | 45 – Дніпропетровськ |
| 52 – Рівне | 54 – Хмельницький | 60 – Харків | 45 – Львів |
| 52 – Тернопіль | 52 – Черкаси | 59 – Миколаїв | 42 – Рівне |
| 48 – Хмельницький | 51 – Рівне | 58 – Хмельницький | 42 – Кропивницький |
| 48 – Запоріжжя | 48 – Львів | 56 – Запоріжжя | 40 – Запоріжжя |
| 47 – Чернігів | 48 – Запоріжжя | 55 – Дніпро | 37 – Чернігів |
| 47 – Черкаси | 48 – Полтава | 55 – Тернопіль | 36 – Житомир |
| 47 – Дніпро | 46 – Харків | 53 – Полтава | 35 – Ужгород |
| 46 – Харків | 43 – Чернігів | 51 – Ужгород | 34 – Полтава |
| 45 – Полтава | 41 – Ужгород | 47 – Херсон | 34 – Хмельницький |
| 42 – Ужгород | 39 – Дніпропетровськ | 44 – Черкаси | 32 – Харків |

Примітка: За даними електронного ресурсу www.zaxid.net

Міський голова застосовує практику зустрічей із представниками громади, звітування на місцевих каналах мовлення, але громадськість не має змоги прослуховувати звіт про роботу виконавчих органів міської ради та висловити свою думку з приводу ухвалених рішень.

У Данії, наприклад, закон зобов'язує органи влади раз на рік надавати громаді звіти про виконану роботу. У Нідерландах функціонують інформаційні центри при органах влади, які розширюють можливість залучати громадян до прийняття управлінських рішень.

Система управління Великобританії базується на концепції "Valueformoney" (якість за гроші, тобто суспільні кошти повинні використовуватись не тільки відповідно до закону, а й розумно). У Фінляндії з цією метою створено мультисервісні центри з консультування громадян щодо діяльності органів державного управління.

Отже, внаслідок дослідження роботи органів місцевої влади Львова, реалізації основних європейських принципів, виявлено низку позитивних аспектів, зокрема створення системи інформування та публічність окремих видів інформації.

Вважаємо, що для інноваційного та ефективного управління в роботі цього органу місцевої влади, повною мірою повинні реалізуватись принципи, які забезпечать якість і результативність управління: відповідність діяльності органів влади вимогам та очікуванням громадян; відкритість і прозорість; етична поведінка службовців; спрямованість на тривалі результати; раціональне управління фінансами; відповідальність за отримані результати.

Демократичні стандарти та принципи повною мірою будуть реалізовані в процесі:

- запровадження публічного обговорення громадою результатів роботи місцевого органу самоврядування, створення системи регулярного моніторингу громадської думки;
- проведення досліджень з метою вироблення єдиної політики управління на засадах міжнародних стандартів і моделей якості (формування стандартів надання муніципальних послуг; командної роботи, нової організаційної культури управління);
- спостереження та контроль з боку громади за розробленням державних програм місцевого рівня та контроль за ухваленням рішень;

- удосконалення методів роботи із вирішення суспільних проблем.

Застосування демократичних стандартів та принципів у роботі вітчизняних органів влади всіх рівнів стане запорукою утвердження в Україні громадянського суспільства, реалізації інтересів і прав громадян.

Перелік використаних джерел

Fadeiev, V. I., Kutafin, O. Ye., Luhovoho, V. I. (Ed.), Kniazieva, V. M. (Ed.). (2000). *Pryntsypy orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia. Zbirnyk naukovykh prats Ukrainiskoi Akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, vol. 1, issue 2. (In 4 vol.), 380 s. [in Ukrainian]

Heorhitsa, A. Z. (2003). *Konstytutsiine pravo zarubizhnykh krain*. Ternopil: Aston, 432 s. [in Ukrainian]
 Hryshchenko, I. M. (2011). *Orhanizatsiia diialnosti raionnykh rad v Ukraini: adaptatsiia yevropeiskoho dosvidu nalezhnoho vriaduvannia*. Candidate dissertation for Public Administration (25.00.04 – Local Government). Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, 20 s. [in Ukrainian]
 Kovalenko, A. A. (2002). *Teoriia i praktyka mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini*. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 461 s. [in Ukrainian]
 Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. (2006). *Zakon Ukrainy: za stanom na 1 liut. 2006 r.* Verkhovna Rada Ukrainy. Ofits. vyd. (Seriiia Zakony Ukrainy). Kyiv : Parlam. vyd-vo, 80 z. [in Ukrainian]

О. М. Замрий

ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В РАБОТЕ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Рассмотрены теоретические и прикладные основы публичного администрирования в деятельности органов местной власти. Определена роль и значение местных властей в публичном управлении, раскрыто содержание основных принципов публичного администрирования, исследованы особенности реализации демократических принципов в европейских странах и определена необходимость их практического применения в работе отечественных органов местной власти как перспективного направления в процессе построения демократического государства. Внедрение данных принципов обеспечит качество и результативность управления и соответствие деятельности органов местной власти требованиям и ожиданиям граждан.

Ключевые слова: публичное администрирование; публичная власть; органы местного самоуправления; принципы управления.

O. M. Zamrii

APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ACTIVITY OF THE LOCAL AUTHORITIES

Among the most important aspects of a democratic state is the development of public administration. Being a part of the civil society, public administration allows citizens to manifest their opinion and be involved in governance. There is a need for new approaches to the formation of the system of public administration, through which social problems are solved applying the European principles of public administration. Consequently, the authors aim to find new approaches to the application of the principles of public administration in the work of local governments in the process of building a democratic society. The results of the research are as follows. Firstly, changes in public administration must ensure stability, openness and transparency in the activities of local governments and ensure their credibility and public trust. Secondly, a key element in the organization of local government is the principles of public administration. At the present level of public administration, openness and transparency is a prerequisite for the work of employees at all levels of management allowing each member of society to be informed about the mechanisms of management decisions, controls the observance of the rule of law, equality of all citizens before the law. Furthermore, innovation and good governance in the work of the local governments should fully implement the principles that ensure quality and performance of management: the compliance of government requirements and expectations of the citizens; openness and transparency; ethical behavior of employees; focus on long-term results; sound financial management; responsibility for the results. Finally, democratic standards and principles will be implemented fully in the process of the introduction of public discussion of the results of local self-government by the community, creation of the system of regular monitoring of public opinion; conducting the research to develop a unified policy of management based on international standards and models of quality; monitoring and control of the community for the development of local government programs and control over decision-making; improving the working methods of solving social problems. Our conclusion is that the use of democratic standards and principles in the work of local governments at all levels will be the key to strengthening civil society in Ukraine, and implementation of the interests and rights of citizens.

Keywords: public administration; public authorities; local governments; management principles.

Інформація про автора:

Замрій Оксана МIRONIVNA, ст. викладач, Львівський інститут економіки і туризму, м. Львів, Україна.

Email: vmspn.liet@i.ua